

cionadores, había de ser la de la Generalidad de Cataluña o la del Estado central, antes que reclaman para sí, respectivamente, la titularidad de esa competencia tratándose indudablemente de una competencia ejecutiva; para lo cual se hace preciso examinar los títulos invocados en relación a la materia cinematográfica y su extensión, que son para el Estado los indicados en el fundamento anterior, y para la Generalidad los derivados de la invocación por su representante, de poseer competencia exclusiva en materias de fomento de cultura -art. 148.1.17.º de la C.E. y art. 9.4.º del Estatuto de Autonomía catalán-; la adecuada utilización del ocio -art. 148.1.19.º de la C.E.-; y espectáculos -art. 9.31.º del propio Estatuto.

12. Este Tribunal en Sentencia núm. 48/1984, de 5 de abril, referida a la competencia de la cinematografía, partió de la necesidad de indagar la regla que debía prevalecer entre las varias alegadas, para lo cual era preciso atender a la razón o fin de la norma atributiva de competencia y al contenido del precepto cuestionado, fijando la atención en lo que es la calificación de películas y en los objetivos a que sirve, porque éste era el tema del conflicto; y luego de rechazar el vincular la cinematografía a los «medios de comunicación social» como incluida en la expresión «y en general todos los medios de comunicación social» -art. 149.1.27.º de la C.E.-, estimó que la materia referida a las películas de arte y ensayo con desgravaciones fiscales eran competencia de la Administración del Estado, sin cerrar el camino al fomento de la Generalidad, por estar incluida en el título de «cultura» a que se refieren el art. 149.2 en relación con el 148.1.17.º de la C.E., y por tratarse de una competencia propia e institucional tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, no en el sentido de reparto de competencia vertical, sino de concurrencia de competencias ordenadas a la preservación y estímulo de los valores culturales propios de cuerpo social desde la instancia pública correspondiente; y a su vez, tal resolución entendió, en el caso concreto, y en lo referente a las películas denominadas «X» o pornográficas, que actuaba para ellas el límite a las libertades ideológicas y de pensamiento que establece el art. 20.4 de la Constitución, no tomando por ello en consideración el alegado título de «espectáculo» -art. 9.31.º del Estatuto de Cataluña-, que sin embargo estimaba podía operar en otros supuestos diferentes de atribución de la titularidad de la competencia cinematográfica.

En definitiva, que dicha Sentencia excluyó pudiera ser título competencial en materia cinematográfica los medios de comunicación social; refirió su encaje en la competencia concurrente de cultura, para los supuestos en que la materia de las películas supusiera una exaltación de ella por su indudable relevancia cultural; y precindió para los casos específicos que examinaba, utilizar el título competencial del «espectáculo», que admitía como posible para otros supuestos, porque no era posible apoyarse en él, por operar el más prevalente de «cultura» para las películas de arte y ensayo, y actuar los límites fijados en el art. 20.4 de la C.E. en relación a la libertad de ideas y pensamientos, para las películas pornográficas.

13. La Ley 3/1980 regula las cuotas de pantalla y distribución cinematográfica, asegurando la proyección de películas españolas en determinados días para incrementar su número y calidad, a cuyo fin condiciona la obtención de licencias de doblaje de películas extranjeras, al rodaje, adquisición de derechos de explotación, estrenos o consecución de ciertos ingresos de películas españolas.

Dicho contenido no permite encajar la competencia en el título de «cultura», por no poder detectarse las notas que la caracterizan en su singular contenido según antes quedó expuesto, tratándose en este supuesto de la cinematografía considerada como una manifestación general de «espectáculo», que por regla general le resulta propia, al tender a la distracción, diversión o entretenimiento de las

24636 Pleno. Recurso de inconstitucionalidad número 383/1982. Sentencia número 144/1985, de 25 de octubre.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo Alonso, Presidente; don Jerónimo Arozamena Sierra, don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Angel Escudero del Corral, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdager, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

- SENTENCIA

la siguiente

En el recurso de inconstitucionalidad, número 383/1982, interpuesto por el Abogado don Santiago Aranzadi Martínez-Inchausti,

personas a través del fomento del cine español que se trata de proteger; y la competencia del espectáculo la asumió la Generalidad de Cataluña desde la vigencia del art. 9.31.º del Estatuto de Autonomía de 18 de diciembre de 1979, por lo que es indudable, que la competencia meramente ejecutiva discutida, para formular el acta de inspección cinematográfica y tramitar el expediente sancionador por posible infracción de la legislación sobre cuotas de pantalla, corresponde a dicha Generalidad, por lo que los títulos asumidos y alegados por el Estado que pudieran tener una eventual incidencia lateral en la actividad cinematográfica, no pueden llegar a desvirtuar la competencia perteneciente a dicha Comunidad Autónoma, como sucede con las competencias relativas al comercio exterior y la de las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» de los apartados 10 y 13 del art. 149.1 de la Ley fundamental, que están, por su específico contenido, fuera del supuesto contemplado, sin que por lo demás se manifieste que la competencia ejecutiva debatida tenga que desvirtuarse por poder existir una relación de ámbito estatal, en atención al especial contenido de la competencia ejecutiva objeto del conflicto.

Por otro lado, la Ley 3/1980 citada, no puede aplicarse más que en orden a las competencias que el Estado posea como titular de ellas, y como las competencias de las Comunidades Autónomas sólo surgen o emanan de la Constitución o del Estatuto de Autonomía, es evidente, que reconocida la competencia en materia de cinematografía a la Generalidad de Cataluña en el sentido expuesto de espectáculo para el caso concreto, dicha competencia ejecutiva le corresponde como propia, sin que la referida Ley 3/1980 pueda despostrarla de ella, al regular sólo las competencias que pertenecen a la Administración del Estado, sin interferencia alguna de las que pertenecen a la Comunidad catalana.

14. En conclusión de todo lo expuesto, resulta procedente declarar que la titularidad de la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña, con la determinación de anular el acta de inspección cinematográfica, y de cuantos actos hayan sido dictados como consecuencia de la misma, que fue originada por funcionarios del Ministerio de Cultura sin tener competencia para ello.

FALLO

Por todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Declarar que corresponde a la Comunidad Autónoma de Cataluña la titularidad de la competencia ejecutiva controvertida, para extender el acta de inspección inicial de expediente sancionador en materia de cuotas de pantalla cinematográfica, por presunta infracción de su reglamentación.

Y anular el acta de inspección cinematográfica número 031008, de 10 de mayo de 1982, levantada por un funcionario de la Inspección del Ministerio de Cultura, y cuantos actos se hayan dictado como consecuencia de la misma, en relación a la materia anteriormente indicada.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, 24 de octubre de 1985.-Firmado: Jerónimo Arozamena Sierra.-Angel Latorre Segura.-Manuel Díez de Velasco Vallejo.-Francisco Rubio Llorente.-Gloria Begué Cantón.-Luis Díez Picazo.-Francisco Tomás y Valiente.-Rafael Gómez-Ferrer Morant.-Angel Escudero del Corral.-Francisco Pera Verdager.-Rubricados.

en nombre y representación del Gobierno Vasco, contra el artículo 5, a), de la Ley 25/1982, de 30 de julio, de agricultura de montaña, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 10 de julio siguiente. Ha comparecido, en nombre y representación del Gobierno, el Abogado del Estado y ha sido ponente el Magistrado don Manuel Díez de Velasco Vallejo, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

Primero.-El Gobierno Vasco, por escrito de 11 de octubre de 1982, solicita de este T.C. que se dicte Sentencia en la que se declare la inconstitucionalidad y subsiguiente nulidad del artículo 5, a), de la Ley impugnada, por entender que dicho precepto invade la competencia propia de la Comunidad Autónoma de Euskadi, todo ello con base en los siguientes argumentos, que resumimos a continuación:

a) Según la disposición adicional de la Ley 25/1982, el artículo 5, a), tiene carácter de básico conforme a lo establecido en el

artículo 149, número 1, 23.^a de la Constitución Española (C.E.). Ello supone una clara invasión de las competencias estatutarias del País Vasco, concretamente de las contenidas en el artículo 10, número 8, de su Estatuto de Autonomía.

b) De una lectura combinada de los arts. 5 y 4, número 1, de la Ley impugnada se deduce la existencia de un proceso de intervención de las Administraciones Públicas del Estado y de las Comunidades Autónomas que ostenten competencias en materia de montes, en el que surge la duda de si la facultad estatal del artículo 5, a), sólo se extiende a la declaración jurídica de zona de agricultura de montaña previamente delimitada por la Comunidad Autónoma, o si tal facultad incluye también la aprobación del programa de ordenación y promoción de recursos.

Si la interpretación fuera la segunda habría que afirmar, aún con mayor rotundidad, que se produce una invasión competencial. Pero en todo caso e injustamente se han limitado las potestades autonómicas.

c) De acuerdo con el artículo 137 de la C.E., que reconoce la autonomía de las Comunidades Autónomas para la gestión de sus «respectivos intereses», y el artículo 149, número 1, 23.^a de la C.E., que atribuye al Estado solamente la facultad de dictar la legislación básica sobre las materias a las que dicho precepto se refiere, admitir la intervención del Gobierno de la nación implica, ni más ni menos, la pérdida total de la autonomía en la materia, ya que tal intervención es precisamente la que da lugar a la consideración jurídica, a los efectos previstos en la Ley, de un espacio geográfico como zona de agricultura de montaña y la posibilidad de acogida a los beneficios de la Ley.

Por otra parte, los arts. 4, número 3, y 5, a), de la Ley son contradictorios entre sí.

d) La afectación al propio ámbito de autonomía es clara y no existe justificación constitucional ni estatutaria para entender que estamos ante un interés del Estado, sino ante un interés de la Comunidad Autónoma, ya que no es el Estado, sino la Comunidad Autónoma, quien debe determinar la prioridad, que se hace precisamente aprobando la declaración.

Aún carece más de sentido la reserva de una facultad de ejecución cuando los beneficios de la Ley, tal como resulta de la misma, pueden ser o, mejor, deben ser siempre con cargo a los Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas.

e) En conclusión, el artículo 5, a), de la Ley supone una reserva al Estado de una facultad que, de acuerdo con el artículo 10, número 8, del Estatuto de Autonomía del País Vasco, es de la competencia exclusiva de esta Comunidad Autónoma, reserva de facultad que no se justifica por razón ni de la materia que regula ni del propio espíritu de la Ley.

Por ello se afirma la inconstitucionalidad del artículo 5, a), de la Ley impugnada, tanto si remite exclusivamente a la aprobación de la delimitación perimetral (artículo 4, número 1), a los efectos jurídicos que establece el artículo 4, número 2, como si abarca también la facultad de aplicar los programas de ordenación y promoción de recursos agrarios de montaña.

Segundo.—Por Providencia de 19 de octubre de 1982, la Sección Segunda del Pleno de este T.C. acordó admitir a trámite la demanda interpuesta por el Abogado don Santiago Aranzadi Martínez-Inchausti, en nombre y representación del Gobierno Vasco, contra el artículo 5, número 2, de la Ley 25/1982, de 30 de junio, de agricultura de montaña, y de acuerdo con el artículo 34, número 1, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOT), dar traslado de la misma al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, a fin de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones oportunas.

El anuncio de la interposición del recurso se publicó en el «Boletín Oficial del Estado» número 258, de 27 de octubre de 1982.

Tercero.—Por escrito presentado el 29 de octubre de 1982 el Presidente del Senado se dirige a este T.C. rogando se tenga dicha Cámara por personada en el aludido procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88, número 1, de la LOT.

Cuarto.—Por escrito presentado en este T.C. el 8 de noviembre de 1982, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la nación, comparece en el presente proceso y formula alegaciones, solicitando que se declare la conformidad con la C.E. del impugnado artículo 5, a), de la Ley 25/1982.

Los razonamientos en los que apoya su pretensión el Abogado del Estado pueden resumirse así:

a) Tras señalar que de todos los preceptos de la Ley 25/1982 a los que su disposición adicional atribuye carácter básico sólo es objeto de impugnación el artículo 5, a), y considerar que, de acuerdo con la doctrina de este T.C. y, en concreto, de la Sentencia de 28 de enero de 1982, que cita, se cumplen en este caso los requisitos para que una norma pueda ser considerada como básica, el representante del Gobierno de la nación destaca que en la

regulación que se hace en el capítulo V de la Ley (artículos 18 a 23) del régimen de ayudas y beneficios generales aparece siempre como posible sujeto otorgante de los mismos la Administración del Estado (aparte de las Autonómicas o Locales).

b) Cuando tales beneficios que la Ley 25/1982 regula provengan de la Administración del Estado, es lógico que la declaración de zona de agricultura de montaña (presupuesto inexcusable para que dichos beneficios puedan ser de aplicación) se haga por el Gobierno de la nación y no por los órganos ejecutivos superiores de las Comunidades Autónomas. En este sentido debe interpretarse el artículo 5, a), de la Ley y, en consecuencia, pueden sentarse las siguientes conclusiones:

1.^a La Ley 25/1982, que está directamente inspirada en el mandato contenido en el artículo 130 de la C.E., viene a disciplinar un acción de fomento de la Administración del Estado, que se suma a la que corresponde a otras Entidades Territoriales, contemplando los beneficios que pueden otorgarse a cargo del Estado.

Dado que tales beneficios sólo pueden aplicarse a territorios calificados como zonas de agricultura de montaña, únicamente la declaración de tales zonas hecha por el Gobierno de la nación permitirá gozar de los beneficios a cargo del Estado; como tales beneficios son medios arbitrados para el logro de objetivos de política económica, social y de protección del medio ambiente de interés general, resulta, por su contenido, plenamente justificado el carácter básico de la norma establecida en el artículo 5, a), de la Ley 25/1982, y

2.^a La declaración a que se refiere el artículo 5, a), de la Ley, que no supone invasión alguna de competencias autonómicas, hace posible añadir beneficios de origen estatal a otras medidas de fomento por parte de las Comunidades Autónomas. Su finalidad no es restar competencia a éstas sino sumar ayudas. De ahí que cuando éstas sean a cargo del Estado la competencia sobre las mismas debe ser estatal. De ahí el significado que tienen los artículos 4, número 3, 5, d), y disposición adicional, párrafo segundo.

c) Del artículo 2, número 2, de la Ley se desprende que el legislador estatal es consciente de la competencia de las Comunidades Autónomas para el establecimiento de regímenes propios distintos al previsto en aquella, que habrán de ser, en principio, regímenes de promoción de alcance y con medios exclusivamente comunitarios sin la superposición o añadido de ayudas y beneficios estatales. Se dice «en principio», pues el precepto citado hace al final del mismo una salvedad, permitiendo, incluso en tales casos, un régimen coordinado y de confluencia de beneficios cuando las modificaciones sean asumidas de forma expresa por el Gobierno del Estado.

d) Sobre las demás alegaciones de la representación del Gobierno Vasco, que le parecen totalmente infundadas al Abogado del Estado, señala éste lo siguiente:

1.^a La duda de si la aprobación de la declaración de zona de agricultura de montaña incluye también la aprobación de los programas de promoción y ordenación de recursos agrarios de montaña la disipa la simple lectura de los apartados b) y d) del artículo 5 de la Ley, ya que tal competencia sólo corresponde al Gobierno de la nación en tres casos absolutamente justificados.

2.^a No es cierto que sea el Gobierno quien efectivamente decida sobre las prioridades para la aplicación de los beneficios de la Ley, porque la determinación de las prioridades corresponde al Estado y a las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias, como, sin lugar a dudas, expresa el artículo 4, número 3, y

3.^a No se comprende cómo puede afirmarse que «los beneficios de la Ley deben ser siempre con cargo a los presupuestos de las Comunidades», habida cuenta de lo que disponen los artículos 19 y 20 de la Ley 25/1982.

Quinto.—El Pleno del T.C., por Providencia de 31 de enero de 1985, acordó tener por formuladas las alegaciones del Abogado del Estado y señalar para la deliberación y votación de la Sentencia el 7 de febrero a sus once horas.

Sexto.—El Pleno del T.C., por Providencia de 7 de febrero de 1985, acordó, de conformidad con el artículo 84 de su Ley Orgánica, oír al Abogado del Estado y al del Gobierno Vasco, por plazo común de diez días y con suspensión del término para dictar sentencias, al objeto de que alegaran lo que a sus posiciones procesales conviniese acerca de la eventual existencia del motivo distinto de los alegados en el proceso consistente en la titularidad de la competencia según lo previsto en el artículo 149, número 1.13.^a de la C.E., y en el 10, número 25 del Estatuto de Autonomía del País Vasco. La Sección Segunda, por Providencia de 27 de febrero de 1985, acordó, a solicitud del Abogado del Estado y del Abogado del Gobierno Vasco, prorrogar en cinco días el plazo concedido.

Séptimo.-El Abogado del Estado, por escrito de 26 de febrero de 1985, entendió que el artículo 149, número 1.13.^a de la C.E., en relación con los fundamentos de este recurso de inconstitucionalidad, y la propia decisión de este T.C. de someter a las partes a la eventual relevancia de tal precepto constitucional admiten dos posibles significaciones, que analizó separadamente. Por un lado, hizo referencia a la ordenación general de la economía, como competencia estatal que delimita las competencias autonómicas sobre los diversos sectores de la actividad económica, entre ellos la agricultura y la ganadería, según el artículo 148, número 1.7 de la C.E., afirmando que quedaría desvanecida la dificultad que frente a la invocación de este último pudieran suponer los artículos 151, número 1, y 148, número 2, en relación con la disposición transitoria segunda de la C.E., por la reserva a favor del Estado del artículo 149, número 1.13.^a, y en último término por el tenor literal del artículo 10, número 9, EAPV. Por otro lado, bajo la consideración de «la Ley 25/1982 como instrumento de planificación», citó los artículos 130, 131, 148, número 1.13.^a, y 149, número 1.13.^a, de la C.E., y 10, número 25 del EAPV, hizo referencia al carácter predominante, pero no exclusivo, con que se atiende a los aspectos agrarios en la Ley 25/1982, se remitió a lo alegado en otros recursos de inconstitucionalidad y afirmó que la Ley 25/1982 no sólo contempla facultades autonómicas de desarrollo normativo y ejecución respecto al régimen especial de agricultura de montaña, sino que también recoge en su artículo 2.^o, número 2, la competencia de las Comunidades sobre planificación o programaciones propias en tal materia, añadiendo que el contenido de la misma consiste en establecer desde la perspectiva de la utilización de recursos estatales unas medidas de planificación o programación de carácter estatal, cuya exacta calificación no es la de legislación básica en materia de protección del medio ambiente, o sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias, pues —concluye en este punto— la asignación de recursos económicos a los objetivos definidos por la Ley 25/1982 responde a una actividad planificadora o programadora con título competencial en los artículos 149, número 1.13.^a, de la C.E., y número 25 del EAPV. Desde tal calificación entendió que, según el tenor del artículo 5, a), de la Ley 25/1982, congruente con su artículo 2.^o, número 2, y el párrafo segundo de su disposición adicional, el alcance de la competencia del Gobierno no se confunde con la delimitación perimetral prevista en el artículo 4.^o, número 1, sino que consiste exclusivamente en aprobar la declaración de zona de agricultura de montaña, aparte de las competencias atribuidas por las no impugnadas letras b), c) y d) del mismo artículo 5, no resultando contradictoria con el esquema expuesto la determinación de prioridad por el Estado y las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias y respetando las titularidades reservadas al Estado, al igual que el desarrollo normativo autonómico, las competencias de la Comunidad en el plano de gestión o ejecución, sin perjuicio de las fórmulas de coordinación establecidas, y, por otro lado, que tal calificación justifica no sólo la viabilidad constitucional de la asignación a estos programas de recursos estatales, una vez puesta en conexión la competencia estatal de planificación con el mandato del artículo 130 de la C.E., sino también la atribución del Gobierno de la facultad contemplada en el artículo 5, a), de la Ley 25/1982. Pues el Estado —prosiguió— no sólo tiene en relación con la planificación o programación facultades de coordinación, sino que también asume, como contenido de su función de ordenación general de la economía y de planificación con sus recursos, la declaración en todo el territorio español de zonas concretas a las que se asignen los recursos estatales vinculados a la promoción de agricultura de montaña, correspondiendo luego a las Comunidades Autónomas con competencia en la materia el desarrollo normativo y la ejecución. La referencia en el párrafo primero de la disposición adicional de la Ley 25/1982 al artículo 149, número 1.23.^a, de la C.E. —destacó, finalmente, el Abogado del Estado, con cita de las Sentencias del T.C. 32/1981, de 28 de julio, fto. jco. 5; 76/1983, de 5 de agosto, y 27/1981, fto. jco. 9— carece de eficacia vinculante para este T.C. y, en todo caso —añadió con cita de las Sentencias 64/1982 y 69/1982—, aun en la hipótesis de que el título competencial ejercido en la emanación de la Ley 25/1982 fuera el artículo 149, número 1.23.^a, de la C.E., y si la facultad atribuida al Gobierno en el artículo 5, a), de la Ley 25/1982 se encuentra fundamentada en el artículo 149, número 1.13.^a, de la C.E., y 10, número 25, del EAPV, aquella calificación genérica de la Ley no impediría enmarcar la competencia automática dentro del conjunto ordinamental en que se incluye la titularidad estatal de las competencias reseñadas en dichos artículos 149, número 1.13.^a, de la C.E., y 10, número 25, del EAPV. Por todo lo cual suplico que se dictase sentencia desestimatoria.

Octavo.-El Abogado del Gobierno Vasco, por escrito de 28 de febrero, que tuvo su entrada el 1 de marzo de 1985, formuló las alegaciones siguientes: La primera, referente a la determinación del título competencial al que cabe vincular la Ley 25/1982, teniendo

en cuenta la disposición adicional, la denominación y el contenido de la misma (se cita, al parecer erróneamente, en esta primera alegación el artículo 149, número 1.13.^a, en lugar del 149, número 1.23.^a de la C.E.). La segunda, por la que, distinguiéndose entre títulos competenciales generales o abstractos y específicos, sectoriales o concretos, se sostuvo, «en virtud del principio de especialidad y de prevalencia», que el título competencial de que se trata es el relativo a montes, «y no cabe ni es preciso, apelar al título más genérico e inespecífico del artículo 149, número 1.13.^a de la C.E.». Y la tercera, que aun admitiendo a efectos dialécticos que fueran de aplicación los artículos 149, número 1.13.^a de la C.E., y 10, número 25, de la EAPV, las leyes de planificación han de ser elaboradas cumpliendo los requisitos que establece el artículo 131, número 2, de la C.E., lo que no ha ocurrido con la Ley 25/1982, siendo por otra parte la expresión «ordenación general de la economía» una referencia de enganche entre la competencia atribuida a la Comunidad Autónoma y el artículo 149, número 1.13.^a, de la C.E., sin añadir más de lo que ya deriva del texto constitucional. Concluyó estimando que no son aplicables al presente supuesto los artículos 149, número 1.13.^a de la C.E., y 10, número 25, del EAPV.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero.-La cuestión que debemos examinar se circunscribe a analizar, desde la perspectiva del reparto constitucional y estatutario de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco, si el artículo 5.^o, a), de la Ley 25/1982, de Agricultura de montaña, es o no contrario a la C.E.

Como señala el Abogado del Estado, el precepto citado es el único objeto del recurso promovido por la representación de la referida Comunidad Autónoma. A él van referidas exclusivamente las consideraciones que se recogen en los presentes fundamentos jurídicos de hacer las oportunas menciones de otros preceptos de la susodicha Ley, en la medida en que sean indispensables para resolver el recurso de inconstitucionalidad.

En realidad, tal como se desprende del escrito de demanda, lo que se impugna, como se ha dicho, es solamente el apartado a) del artículo 5.^o de la Ley en cuestión, aunque no en sí mismo, sino en cuanto es considerado como básico (o «de aplicación general», como dice literalmente la Ley) por la disposición adicional de aquella Ley 25/1982, la cual pretende apoyarse en lo dispuesto por el artículo 149, número 1.23.^a de la C.E. que atribuye al Estado la competencia exclusiva para dictar la legislación básica sobre protección de medio ambiente, montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias. Pero debe tenerse en cuenta a este respecto, al margen de cualesquiera otras posibles consideraciones sobre la capacidad del legislador estatal en orden a la interpretación de preceptos constitucionales o a la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que la calificación de la competencia o competencias ejercidas por dicho legislador contenida en una norma dictada por el mismo no puede vincular a este TC, intérprete supremo de la Constitución (artículo 1.^o de la LOTC).

Segundo.-Se hace preciso, en primer lugar, determinar el título competencial realmente correspondiente al contenido de dicho artículo 5.^o, a), de la Ley 25/1982, en el que se dispone:

«Corresponde al Gobierno:

a) Aprobar las declaraciones de zona de agricultura de montaña en todo el territorio nacional, a los efectos de la aplicación de todos o parte de los beneficios de esta Ley.»

Es en el capítulo V de la Ley 25/1982, donde se prevén tales beneficios, consistentes en indemnizaciones, ayuda técnica, subvenciones, créditos y exenciones o desgravaciones fiscales, que podrán o habrán de ser establecidos o reconocidos, no sólo por el Estado, sino también por las Comunidades Autónomas y otros entes territoriales. A su vez, los beneficios previstos aparecen, en general vinculados a los correspondientes «programas de ordenación y promoción de recursos agrarios de montaña», regulados en el capítulo II, a través de los cuales «la aplicación de la presente Ley se llevará a efecto básicamente» (artículo 7.^o). Por otro lado, en la elaboración de tales programas habrán de participar todas las Entidades Territoriales afectadas (artículo 10, número 1), sin que su aprobación corresponda en todo caso al Gobierno, sino sólo en los supuestos del artículo 5.^o, letras b), c) y d). También ha de tenerse en cuenta que, dado el contenido mínimo que se establece para dichos programas (artículo 8.^o), las materias afectadas por los mismos pueden ser muy diversas (medio ambiente, ordenación del territorio, agricultura, montes y aprovechamientos forestales, ganadería, obras públicas, recursos y aprovechamientos hidráulicos, turismo, etc.), y exceden con mucho del ámbito de las contempladas en el artículo 149, número 1.23.^a de la C.E.

De todo ello se deduce que las zonas de agricultura de montaña a que hace referencia el artículo 5.º, a), de la Ley 28/1982, impugnado, se configuran como ámbitos territoriales en los que, mediante el ejercicio de una pluralidad de competencias —bien estatales, bien de las Comunidades Autónomas, o bien incluso de otros entes territoriales—, haya de desarrollarse una actividad de planificación o programación económica. Y que, con independencia de que entre dichas competencias pudieran enumerarse las específicamente correspondientes a cada una de las materias de que se ha hecho mención, u otras, las que más directamente entran en juego en el caso que nos ocupa son, precisamente, las relativas a la «planificación general de la actividad económica» (artículo 149, número 1.13.ª de la C.E.) o a la «promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica» (artículo 10, número 25 del EAPV).

Tercero.—Una vez determinado el título competencial aquí relevante es necesario también precisar el sentido del precepto impugnado, en relación con otros de la misma Ley 25/1982, sobre todo habida cuenta de que algunos de los argumentos aducidos por la representación del País Vasco en defensa de su pretensión se basan en ciertas dudas que se exponen acerca de su posible alcance.

Según el artículo 5.º, a), de la Ley 25/1982, sólo corresponde al Gobierno aprobar las declaraciones de zonas de agricultura de montaña «a los efectos de la aplicación de todos o parte de los beneficios» de dicha Ley. Es decir, que conforme a dicho precepto, son las propias Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias al respecto, y no el Gobierno de la Nación, a quienes corresponderá la «delimitación perimetral» (artículo 4.º, número 1 de la Ley), dentro de su ámbito territorial de las superficies en que concurren las características señaladas en el artículo 2.º de la Ley a los efectos de su posterior declaración de zonas de agricultura de montaña. Más aún, las Comunidades Autónomas que han asumido competencias normativas en la materia podrán establecer «reglas adicionales de desarrollo» (disposición adicional de la Ley 25/1982, de los criterios establecidos por el citado artículo 2.º de la misma Ley para considerar un territorio como zona de agricultura de montaña, e incluso —apartado 2.º de dicho artículo— modificar tales criterios, aunque para que esta última decisión afecte «al régimen comprendido en esta Ley», «a los efectos de la aplicación de todos o parte de sus beneficios», habrá de ser «asumida de forma expresa por el Gobierno del Estado». Lo que por otra parte significa que, de acuerdo con los preceptos hasta ahora citados, las Comunidades Autónomas competentes en la materia podrán establecer, en principio, con independencia del regulado por la Ley 25/1982, sus propios regímenes de «tratamiento especial a las zonas de montaña», artículo 130, número 2 de la C.E., a cuyos efectos las correspondientes delimitaciones y declaraciones de zona de montaña no precisarán de aprobación estatal alguna.

Con lo dicho hasta ahora queda, pues, disipada la duda expuesta por la representación del País Vasco acerca de si la facultad estatal de aprobación contemplada en el artículo impugnado sólo se extiende a la declaración de zona de agricultura de montaña, o también incluye la aprobación del programa de ordenación, extremo este último que, obviamente, no está contemplado en dicho artículo 5.º, a), impugnado. Por otro lado, una vez analizado su alcance, se comprueba que no existe contradicción alguna entre los artículos 4.º, 3.º y 5.º, a), de la Ley 25/1982, ni por lo tanto corresponde según dicha Ley en todo caso al Estado determinar las prioridades para la aplicación de los beneficios previstos en ella, y también carece de todo fundamento la afirmación según la cual tales beneficios deban ser «siempre» con cargo a los presupuestos de las Comunidades Autónomas, bastando para comprobar la inexactitud de tal afirmación con proceder a la lectura de los artículos 18.º y siguientes de la propia Ley 25/1982.

Cuarto.—Pero queda todavía por concretar la calificación que merezca el precepto impugnado, a los efectos de determinar si el legislador estatal es competente para dictarlo, a la luz del artículo 149, número 1.13.ª de la C.E. y del correlativo en el Estatuto de Autonomía del País Vasco constituido por su artículo 10, número 25. En virtud de tales preceptos, son de la competencia exclusiva del Estado las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica: mientras que la Comunidad Autónoma del País Vasco ha asumido como competencia exclusiva, de conformidad con el artículo 10, número 25 de su Estatuto, la promoción, el desarrollo económico y la planificación de la actividad económica del País Vasco, «de acuerdo con la ordenación general de la economía».

El artículo 5.º, a), impugnado no constituye, ciertamente, una norma básica en materia de planificación, que permita su desarrollo normativo por parte de las Comunidades Autónomas competentes en la materia, sino que se trata de una norma atributiva de competencia al Gobierno del Estado para realizar determinados actos de aprobación en el procedimiento de aplicación de la Ley 25/1982. Por otro lado, tales actos de aprobación previstos en el

artículo 5.º, a), difícilmente podrían considerarse como una manifestación del ejercicio de una función normativa, y, si bien ha declarado este TC, en Sentencia 57/1983, de 28 de junio (FJ 7, Jurisprudencia Constitucional, tomo VI, página 276), que «cuando la Constitución utiliza el término bases (así, en el artículo 149, número 1, 11.ª, 13.ª y 18.ª) está comprendiendo funciones normativas... pero estas competencias no se agotan con las propias legislativas, pues cuando la preservación de un tratamiento uniforme reclama el complemento reglamentario, y aun el ejecutivo, se justifica la reserva de estas competencias en la medida indispensable», esta exigencia no se da en el presente caso.

Sin embargo, como ya se ha indicado, las competencias estatales en materia de planificación no se agotan con la de fijación de las bases, sino que también comprenden la de coordinación, que es —como se ha declarado en Sentencias 32/1983, de 28 de abril, fto. jco. 2.º, y 42/1983, de 20 de mayo, fto. jco. 3, c), referentes a la materia de sanidad, una competencia distinta de la anterior. Competencia de coordinación que, según las sentencias citadas, «persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones o reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema», habiéndose declarado igualmente en las mismas «que esa coordinación le corresponde hacerla al Estado», y habiéndose añadido que «la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades (...) estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema». Mientras que en Sentencia 11/1984, de 2 de febrero, fto. jco. sexto, se ha declarado —con referencia esta vez a la materia financiera— que «la integración de la diversidad de las partes en un conjunto unitario, perseguida por la actividad de coordinación (...), exige la adopción de las medidas necesarias y suficientes para lograr tal integración». Debiendo entenderse, asimismo, que la referencia que se hace en el artículo 10, número 25 del EAPV a la «ordenación general de la economía» como límite a las competencias asumidas en el mismo por la Comunidad Autónoma comprende el ejercicio por el Estado de sus competencias de coordinación en la materia.

A la vista de todo ello, ha de concluirse que los actos de aprobación de declaraciones de zonas de agricultura de montaña previstos en el artículo impugnado se configuran como medidas de coordinación —es decir, de integración en un conjunto unitario de una diversidad de iniciativas por parte de diversos sujetos— en materia de planificación económica. En efecto, mediante tales aprobaciones se integran actos anteriores, realizados por diversos órganos o incluso por diversos sujetos, de fijación de los territorios en los que hayan de aplicarse los correspondientes «programas de ordenación y promoción» y, por lo tanto, de los ámbitos en que haya de confluir el ejercicio de muy diversas competencias —bien genéricas, como la de planificación, o bien específicas, correspondientes a las diversas materias más arriba señaladas—, tanto estatales como autonómicas o incluso de otros entes territoriales. Por otro lado, la aprobación de cada declaración habrá de tener lugar al final de un procedimiento, en el que pueden haber intervenido o participado las Comunidades Autónomas afectadas. Por lo que, al dictar el legislador estatal el artículo 5.º, a), de la Ley 25/1982, no ha hecho otra cosa que establecer un mecanismo de coordinación en materia de planificación económica, ya que la determinación definitiva y unitaria, conforme —es de suponer— a criterios homogéneos, del ámbito del programa de que se trate, con base en las propuestas de los diversos entes territoriales afectados, sirve precisamente para posibilitar la acción conjunta y coordinada de todos ellos sobre un mismo territorio.

No se trata, pues —como parece pretender el Abogado del Estado—, de que, sólo por el motivo de que los programas y los beneficios a ellos vinculados hayan de ser financiados, en parte al menos, con recursos estatales, el Estado pueda incidir en competencias atribuidas estatutariamente a las Comunidades Autónomas, pues este TC ha declarado (Sentencia 39/1982, de 30 de junio, fto. jcos. 5 y 10) que la subvención no es concepto que delimite competencias, ni puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la misma. Sino que el artículo 5.º, a), impugnado es conforme al reparto de competencias en materia de planificación que se desprende del artículo 149, número 1.13.ª de la C.E., y, para la Comunidad Autónoma del País Vasco, del artículo 10, número 25 de su Estatuto.

Quinto.—Aduce al respecto la representación del Gobierno Vasco, en el trámite conferido a tales efectos, que, de admitirse que fueran de aplicación el caso que nos ocupa los artículos 149, número 1.13.ª de la C.E. y 10, número 25 del EAPV: habría de entenderse que las leyes de planificación habrían de ser elaboradas

cumpliendo los requisitos que establece el artículo 131, número 2 de la C.E., lo que no habría ocurrido con la Ley 25/1982. Pero, con independencia del alcance e interpretación del artículo 131, número 2 de la C.E., en conexión con el artículo 149, número 1.13.ª de la misma, lo cierto es que la posible exigencia de haber sido elaborado por el Gobierno el correspondiente proyecto de acuerdo con las previsiones suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de las organizaciones que se indican no sería aplicable al precepto impugnado. En efecto, el artículo 5.º, a), de la Ley 25/1982, no es, como se ha visto, un precepto directamente planificador, pues no contiene siquiera norma básica alguna referente a tal materia, sino que con el mismo el legislador estatal se limita a prever una medida de coordinación para el ulterior ejercicio por diversos sujetos de competencias en materia de planificación. Y, por otro lado, de acuerdo con cuanto hasta ahora se ha considerado, dicho artículo 5.º, a), no es contrario -sino que, más bien, la presupone a la participación de las Comunidades Autónomas en la actividad planificadora, mediante el ejercicio de las competencias que les corresponden en tal materia.

24637 Sala Primera. Recurso de amparo número 19/1984. Sentencia número 145/1985, de 28 de octubre.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Manuel García-Pelayo Alonso, Presidente, y don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, doña Gloria Begué Cantón, don Rafael Gómez-Ferrer Morant y don Angel Escudero del Corral, Magistrados, ha pronunciado,

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

en el recurso de amparo número 19/1984, promovido por don José Ramón López López, representado por el Procurador de los Tribunales don Luis Pulgar Arroyo y dirigido por el Letrado don Francisco Abrisqueta Arruza, contra Sentencia de 13 de diciembre de 1983, de la Audiencia Provincial de Santander, condenatoria por delito contra la seguridad del tráfico. Ha comparecido el Ministerio Fiscal y ha sido Ponente la Magistrada doña Gloria Begué Cantón, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

1. Por escrito presentado el 10 de enero de 1984, el Procurador de los Tribunales don Luis Pulgar Arroyo, en nombre y representación de don José Ramón López López, formuló demanda de amparo ante este Tribunal frente a la Sentencia de 13 de diciembre de 1983 de la Audiencia Provincial de Santander, estimatoria del recurso de apelación interpuesto por el Ministerio Fiscal contra la Sentencia absolutoria dictada por el Juzgado de Instrucción de Santoña en las diligencias preparatorias número 13/1983.

2. Los hechos en que la representación del recurrente basa la demanda de amparo son los siguientes:

a) En fecha 23 de enero de 1983, sobre las una hora y quince minutos, su representado fue sometido por la Guardia Civil de Tráfico a un control preventivo de alcoholemia. La prueba relativa a la tasa de alcohol fue realizada mediante el aparato «Alcoholtest Digital» reglamentario de la Agrupación de Tráfico, de los denominados de insuflación o impregnación de aliento, arrojando un resultado de 1,2 gramos de alcohol en sangre por 1.000 centímetros cúbicos.

b) Como consecuencia del atestado levantado por los agentes de la policía de tráfico que intervinieron en el caso, se siguieron las diligencias preparatorias número 13/1983, ante el Juzgado de Instrucción de Santoña, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica 10/1980, de 11 de noviembre. En ellas el Ministerio Fiscal calificó los hechos, constitutivos de un delito del artículo 340 bis a), 1.º, del Código Penal.

c) Celebrado el juicio oral, el Juez de Instrucción de Santoña dictó, el 22 de julio de 1983, Sentencia, absolviendo al procesado, la cual fue apelada por el Ministerio Fiscal y dio lugar a la sentencia de 13 de diciembre del mismo año de la Audiencia Provincial de Santander, que revocó la de instancia y condenó al hoy recurrente en amparo a la pena de tres meses y un día de retirada del permiso de conducir y 20.000 pesetas de multa.

3. Estima la representación del recurrente que la Sentencia de la Audiencia Provincial vulnera el derecho fundamental a la presunción de inocencia reconocido en el artículo 24.2 de la Constitución, ya que el atestado de la Guardia Civil carece de valor probatorio, salvo que su contenido sea reiterado y ratificado ante el Juez, lo que no ha sucedido en el presente caso.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 5.º apartado a) de la Ley 25/1982 de Agricultura de Montaña, por no ser contrario a la Constitución Española ni al Estatuto de Autonomía del País Vasco.

Publiquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dado en Madrid a 25 de octubre de 1985.-Manuel García-Pelayo Alonso.-Jerónimo Arozamena Sierra.-Angel Latorre Segura.-Manuel Díez de Velasco Vallejo.-Francisco Rubio Llorente.-Gloria Begué Cantón.-Luis Díez Picazo.-Francisco Tomás y Valiente.-Rafael Gómez-Ferrer Morant.-Angel Escudero del Corral.-Antonio Truyol Serra.-Francisco Pera Verdguer.-Firmados y rubricados.

A su juicio, de la lectura de la mencionada Sentencia se deduce que el único elemento de prueba tenido en cuenta para condenar a su representado ha sido el atestado policial. En ella se ignora la prueba aportada por la defensa sobre la dudosa fiabilidad del aparato utilizado, que se pone de manifiesto a través de las contradicciones lógicas contenidas en el propio atestado, en el que se afirma que las tres pruebas de alcoholemia realizadas en intervalos de veinte minutos dieron la misma cifra, lo que resulta imposible dado que el alcohol es metabolizado a razón de 0,15 gramos por 1.000 centímetros cúbicos de sangre desde la última ingestión por cada hora transcurrida, como afirma la ciencia médica y se hace constar, entre otras Sentencias, en las de 25 de noviembre de 1970 de la Audiencia Provincial de Granada y 21 de febrero de 1977 de la de Jaén. Tampoco se reflejan las afirmaciones de los testigos y del propio inculcado relativas a los errores practicados al realizar la citada prueba de alcoholemia, ni se recoge el hecho de que se permitiera a su representado seguir conduciendo después de levantarse el atestado policial.

4. En consecuencia, la representación del recurrente solicita de este Tribunal la declaración de nulidad de la Sentencia de 13 de diciembre de 1983 de la Audiencia Provincial de Santander. Por otrosí, solicita también la suspensión de esta Sentencia, ya que su ejecución impediría, en su caso, el restablecimiento del recurrente en la integridad de su derecho, suspensión que es acordada por Auto de 21 de marzo de 1984 de la Sala Primera de este Tribunal.

5. Admitida a trámite la demanda de amparo por la Sección Primera de la mencionada Sala y recibidas las actuaciones interesadas del Juzgado de Instrucción de Santoña y de la Audiencia Provincial de Santander, por providencia de 7 de marzo de 1984 y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (L.O.T.C.) se da vista de las mismas al recurrente y al Ministerio Fiscal, a fin de que en el plazo de veinte días puedan presentar las alegaciones que estimen pertinentes.

6. En su escrito de alegaciones de 5 de abril de 1984, el Ministerio Fiscal reconoce que no hay otra prueba que la que se recoge en el atestado policial, pero entiende que no puede descalificarse a éste como prueba para dictar el veredicto de culpabilidad. A su juicio, la doctrina contenida en la Sentencia 31/1981, de 28 de julio, de la Sala Primera del Tribunal Constitucional -que el recurrente invoca- no supone que el atestado carezca de toda virtualidad probatoria; es cierto que si no es ratificado posteriormente ante el órgano judicial no constituye prueba suficiente para dictar un fallo condenatorio y tiene meramente valor de denuncia, pero se trata de una denuncia sometida a la valoración del Jzgador.

A lo que hay que añadir -alega- las características propias de los atestados de tráfico, que se limitan a consignar unos datos objetivos de carácter técnico obtenidos conforme a lo que la Ley dispone y que en el presente caso no han sido en sí mismos controvertidos.

No puede, en consecuencia, afirmarse, a juicio del Ministerio Fiscal, la ausencia de esa «actividad probatoria mínima» que, conjugada con el principio de la libre valoración de la prueba propia del orden jurisdiccional, constituye el factor determinante de la destrucción de la presunción de inocencia. Y en nada afecta a esta conclusión el hecho de que existan dos Sentencias contradictorias o, más exactamente, dos apreciaciones distintas de unos mismos elementos de juicio, pues en esto -dice- radica la razón de ser de los recursos judiciales.

Finalmente, el Ministerio Fiscal reconoce que puede cuestionarse la fiabilidad técnica de la prueba de alcoholometría practicada, basada en la espiración de aire pulmonar, así como las posibilidades de oposición que el ciudadano tiene frente a la misma en el momento de efectuarse y en los inmediatamente siguientes.